

# 復興まちづくりにおける災害遺構の保存・活用の問題点

—— 雲仙普賢岳噴火災害と東日本大震災津波被害を事例として ——

杉本 伸一\*

## 要 旨

雲仙普賢岳の噴火災害（1990年～1995年）においては、火砕流によって焼失した小学校の校舎や土石流で埋もれた土石流被災家屋などを災害のメモリアルとして保存し地域の活性化や災害の伝承に活用した取り組みが展開されている。雲仙普賢岳の被災地で災害遺構を保存するためには、保存の事業主体、維持管理の主体や住民の合意の形成など多くの課題をクリアする必要性が生じ、関係者間で各種の議論がなされた。雲仙普賢岳の被災地における災害遺構の保存を事例とし、東日本大震災における災害遺構保存の問題点を明らかにする。

## キーワード

災害遺構、災害伝承、雲仙普賢岳、東日本大震災

## 1. はじめに

最近、災害の記憶を継承する方法の一つに災害遺構の保存が注目されており、国内外を問わず、災害遺構を保存しようとする地域が増えつつある。災害遺構を保存するのはどのような意義があるのだろうか。

有識者を中心に結成された「3・11災害伝承研究会」では、災害遺構を保存する意義として、以下の4つを示している<sup>1)</sup>。

### ①災害の脅威を伝える

災害の痕跡をとどめるもので、災害の破壊力や脅威そしてそのとき何が起こったかを鮮明に訴え続けることができる。被災時の様々なエピソードや状況を伝えるものなども含む。例としては、被災家屋、破壊された堤防、地盤沈下、基礎部分だけが残った住宅街、避難場所などが考えられる。

### ②慰霊の場として

災害によって命を奪われてしまった方々を慰霊し、祈りをささげる場を提供できる。例としては、多数の方々が亡くなった場所や建物などが考えられる。

### ③そこにあった生活の記憶

集落ごと失われてしまった地域においては、そこにかつて人々の生活があったことを記憶し続けることができる。例としては、集落や町の痕跡、またはそこにあった生活や伝統文化・歴史などが考えられる。

### ④災害に負けなかった、希望のしるしとして

災害に負けずに残ったものは、ときに被災地の人々の心を励ます希望のしるしとなる。例としては、災害に負けずに残った樹木、像、建造物などが考えられる。

しかし、この他にも災害における支援への感謝の気持ちを伝えるもの、あるいは多くの観光客や修学旅行生が災害遺構を見学、学習するために訪れることから、災害遺構の保存と活用を通して地域活性化につながるなどの意義が考えられる。

この中で、「自然の脅威と災害の悲惨さを伝えること」が災害遺構を保存する最も重要な意義であると考えられる。災害遺構を活用し、災害の事実について世代を超えてしっかりと伝承していくことができれば、例えば、100年後の子どもたちが災害に遭遇したとしても、命を落とすことなく、未来につなげていくことに役立つと考えるからであ

\*三陸ジオパーク推進協議会 〒027-0072 岩手県宮古市五月町1-20

る。さらに、近年、災害被災地跡や戦争跡地などいわゆる負の遺産を観光対象にして巡ることで人類が持つ悲しみを継承し、そこで亡くなった方々を悼むダークツーリズムという新しい観光の概念が提唱されており、そのためにも災害遺構の保存は意義があると考ええる。

また近い将来、東海・東南海・南海地震の連動など巨大地震と津波の発生が懸念されているが、適切な防災知識を普及し、防災意識を変えていくためにも是非必要と考えるからである。

では、自然の脅威と災害の悲惨さを伝えるためには、どのようなものが考えられるのであろうか。

火山が噴火した場合には、それまで何もなかった場所に火口や溶岩台地ができたり、溶岩流が川をせき止めて湖ができたり、あるいは海だった場所に新しい陸地ができるなどして地形が大きく変化することがある。それらを元に戻すことは困難であり、その痕跡は地形として残される。一方、地震や津波の場合はどうだろうか。地震にともなって広い範囲の土地が隆起・沈降することがある。内陸で起きる地震は、地盤をずらして地震断層層を出現させることがあり、それを繰り返せば大きな地形の段差や谷となる。こうした地形も、復旧することは困難なため、後世には火山地形と同様に、その痕跡が地形として残される。しかし、津波の場合は、建物が大きな被害を受けても地形自体が変わるということはめったにないから、意識して残さない限り痕跡は地表にほとんど残らないことが普通である。津波で被害を受けた建物はやがて解体・修復され、森や草地もよみがえるため、そこが津波の被災地であったことを知る手がかりはほとんど見つけられなくなる。津波の場合は、被災から長い時間が経過すると、その事実を風景から読み取ることは、まず不可能となる。後世の人々は、古老から教わったり書物で勉強したりしない限り、そこが津波の常襲地帯であることに気づくことが難しい。つまり、何らかの工夫をしない限りは、津波被災の経験と教訓は後世に伝わらないのである。

このことに危惧を感じた人々は、自ら風景にそ

れを刻む術を考え出した。津波碑である。津波碑のほとんどは石造物であり、石塔・石板・石仏などの場合が多いが、祠や神社を新たに置く場合もある。一方で、津波によって被災した建造物や物体を、そのまま保存して子孫へのメッセージとする考え方も成り立つ。この方が、石造物に書かれた文章よりも視覚的・効果的に津波の脅威を伝えることが可能であると考えられる。

東日本大震災で被災した多くの地域においても震災の遺構の保存が検討されているが、時が経つにつれ被災地に現存する災害遺構の多くが消えつつある。

本研究は、雲仙普賢岳噴火災害に起因する災害遺構の保存を事例とし、東日本大震災の被災地においてなぜ保存が進まないのか、その問題点を明らかにする。そのことにより、東日本大震災の被災地だけでなく、今後の被災地における災害遺構の保存や活用を検討する上で重要な知見として還元できる。

## 2. 先行研究の検討

本稿に関連する先行研究として、ダークツーリズムや災害遺構に関する研究をレビューした結果、災害からの復興におけるダークツーリズムの取り組みや課題、災害遺構の保存における課題に関する研究に大きく分類することができた。

災害からの復興におけるダークツーリズムの取り組みや課題についての研究として、例えば、井出明 (2012)<sup>2)</sup> は、ダークツーリズムでは、観光を楽しめるものや愉快なものと考えのではなく、“学びの手段”として捉えている。そして“死”や“災害”といった人間にとってつらい体験をあえて対象とする新しい観光のカテゴリーとしている。さらに、日本においては、ダークツーリズムという言葉は使われていなくとも、これまで広島「原爆ドーム」や沖縄における「ひめゆりの塔」などは観光資源として機能しており、日本人にとっても非常に馴染み深い観光形態であるといっている。

大野哲也 (2017)<sup>3)</sup> は、2011年の東日本大震災

では約1万3,000人超が命を奪われた。こうした多数の死者を伴う大災害や大事件、さらには紛争や戦争によって大きなダメージを受けたコミュニティが再興を目指すとき、現在、多くの地域社会で活用されているのがツーリズムであるとしており、災害を観光資源としてツーリズムとして活用するところに共通点が見出せる。

災害遺構の保存における課題に関する研究としては、例えば、大野哲也（2017）は、震災遺構を活用したツーリズムは、まさに21世紀型の復興スキームだとしている。しかしここで問題になるのは、被災者の中には、「震災遺構は一刻も早く忘れたい記憶を蘇らせる不愉快で邪魔なモノにしか過ぎない」と考える者も多いということがあり、保存か撤去かの決定をめぐって、コミュニティが二分されてしまう恐れがあるといっている。鈴木晃志郎（2014）<sup>4)</sup>は、ダークツーリズムの特徴をなす負の遺産の観光化をめぐっては、当事者たちが抱えるトラウマの克服や記憶の共有、相互理解や合意形成など、多岐に渡る取り組みを実施する必要があるといっている。さらに、当事者にとっての忌まわしい記憶が、なぜ衆目に晒されなければならないのかということもあるといっている。この問題を考えるにあたっては、被災地に住む人々が個人や集団の思い出、経験という断片的な集積を一つの物語として意味ある「集合的記憶」として、個人や集団のアイデンティティを形成する過程において、解決の方策を提供できるといっている。

災害遺構の保存には災害記憶の継承という意義があるが、近年ダークツーリズムの論議に見られるように観光の文脈で語られ、社会的な力をもちつつある。だが、災害遺構の観光資源化には、住民間の対立という問題が存在していることが先行研究によって示されている。本研究では、この住民間の対立という問題を前提にして、災害遺構の観光資源化の進め方について指摘できると考えられる。

### 3. 雲仙普賢岳における災害遺構保存の経緯

#### (1) 噴火災害の概要

1990-1995年の雲仙普賢岳噴火は、約1年間の前駆的な地震活動の後に1990年11月17日の水蒸気爆発から始まった。1991年春には降灰と降雨により土石流が発生するようになり、5月15日からは住民の避難が始まった。5月20日に地獄跡火口から成長を始めた溶岩ドームは、その溶岩塊の崩落により雲仙普賢岳東斜面に火砕流を発生させた。上木場地区には火砕流警戒の目的で避難勧告が出されていたが、昼間は家財道具運搬や農作業の地域住民のほか、消防団員や報道関係者および研究者が連日のように立ち入っていた。6月3日、火砕流が火口東方の水無川沿いに約4.3km流下し、島原市北上木場町で死者43人を出す大惨事となった。以後も、6月11日の噴石や6月30日の土石流、9月15日の火砕流などにより、家屋などに大きな被害が出た。特に9月15日の火砕流では、深江町立大野木場小学校が焼失した。このように火砕流、土石流が人家の密集地域に押し寄せてきたのが、今回の雲仙普賢岳噴火災害における大きな特徴であった。

災害の残した爪痕はあまりにも大きく、度重なる火砕流や土石流により大きな被害を受けた島原市や深江町（現南島原市）などの直接被害地だけでなく、島原半島全体に大きな影響を及ぼした。特に人口の減少、あるいは宿泊観光客数減などの経済的低迷が顕著であった。

このため、官民一体となって島原半島全体の再生と活性化をめざす「島原地域再生行動計画（愛称がまだす計画）」が策定された。「がまだす」とは、島原地方の方言で「がんばる」という意味である<sup>5)</sup>。この計画は、民間も含めた総合的かつ具体的な行動計画であり、行政だけでなく地域住民や企業、各種団体など官民一体となって論議を重ねたところに特徴がある。

また、島原市や深江町の復興計画を作成するに当たっては、災害直後から島原市や深江町に頻繁に通い、被災住民の生活再建の相談をボランティアで行っていたコンサルタントが地元に分室を設け業務を行うこととなった。この結果、被災地の

状況を十分把握した上で計画づくりが進められたことも特徴である。島原市及び深江町の両被災地の復興計画では、生活再建および防災都市づくりという災害からの復興に加え、地域の活性化を行うという考え方に基いて火山観光化の推進が計画され、災害遺構などの保存整備が行われていたことも特徴である。

## (2) 旧大野木場小学校被災校舎の保存

### ① 大野木場小学校の概要

1882年(明治15年)に開校した伝統を持つこの小学校(当時の児童129人、職員12人、校舎面積2,069㎡)は、今回の噴火災害で唯一の被災校となった。校舎が焼失したときは、警戒区域が設定されており、人的被害はなかったが、地域のシンボルであった小学校の校舎の焼失は、地域住民に大きな衝撃を与えた。大野木場小学校被災校舎は、今回の噴火災害で被害を受けた建物では、唯一の鉄筋コンクリート造りの公共施設である。

### ② 保存に向けた経緯

この被災校舎を保存しようという動きのきっかけは、復興に関する意向調査であった。この意向調査は、大野木場地区自治会で組織された大野木場復興委員会によって、1993年1月に実施された。復興に対する住民意向調査は、一般的に行政などが行うという例が多いが、地域住民が実施したことが特徴的である。意向調査の目的は、地域再生・復興に向け住民が一丸となって取り組むために行ったもので、策定中の深江町復興構想に地域住民の考えを反映させてもらうためであった。

調査対象世帯は320世帯、配布世帯数は281世帯で回収できた世帯数は246世帯である。意向調査の主な項目は、(a)小学校、分団詰所、公民館などの再建場所について、(b)農業について(農地の所有、営農意志、農地の確保、作目転換、基盤整備など)、(c)住宅について(宅地の売却、住宅確保の場所と方法など)、(d)地区内の道路の拡幅について、(e)観光開発とその方法についてである。意向調査の結果で、上記の(e)観光開発について、「大野木場地区内に観光施設を

置くべきかについては、どのようにお考えですか」の質問では、「積極的に観光開発」36.7%、「多少の観光開発」27.6%、「観光は必要ない」14.1%、「わからない」10.5%となっている。さらに、「観光開発をすべきであると答えた人にお尋ねします。どのような観光開発が考えられますか(いくつでも)。」の質問に対しては、「ロープウェイ・展望台」64.1%、「大野木場小の観光化」57.8%、「国道57号に観光施設」38.3%となっている。

### ③ 復興まちづくりとの関係

住民の意向調査に基づいて、「大野木場復興構想策定にあたっての要望」が、大野木場地区5自治会の全住民を対象に集めた1,078人分の署名とともに深江町長に提出された。この要望書の中に、「今次災害を契機に大野木場地区での若干の観光開発を期待する声もあることから、地元の活性化につながるような計画立案をお願いします。」とされた。さらに、具体的なプランとして、「小学校は現況保存し、周辺部を観光化し、小学校前の道路及び国道57号線の沿線に観光施設を」とある。意向調査及び要望書からは、大野木場地区の再生にあたって、被災校舎をモニュメントとして保存し、火山観光の資源にしたいとの地域住民の声が読み取れる。

この結果、1993年5月に公表された深江町復興計画には、被災地が取りまとめた大野木場復興委員会の案が全面的に取り入れられ、大野木場災害メモリアル拠点構想として位置付けられた。復興計画の中では「今回の災害による郷土の痛手は計り知れないが、災害を逆利用し、これまで顕著ではなかった観光産業に期待がかかる。」とし、整備計画案では「力強い復興の姿や英知を結集した防災体制を、全国の人々に見てもらうために、また郷土の観光産業の最大の資源として、防災施設周辺部への観光施設の整備を積極的に整備する」とされている。火山観光化の流れの中で、初めて防災的視点を取り入れられ、さらに全国の人々に見てもらうという災害遺構の意義に合致するものであった。

深江町復興計画に位置付けられたことにより、



深江町から「後世に伝えるメモリアル施設として現状保存を」との要望が長崎県及び建設省などに繰り返えされることとなった。

しかし、復興計画の策定において、長崎県や国の機関などとは協議されないままであった。このようなことから、その後まとめられた長崎県による島原半島復興振興計画には位置付けられなかった。また、策定した深江町においても、被災者の生活再建、住宅対策に精一杯で、大野木場小学校が警戒区域にあることもあり、手つかずの状態が続いた。

#### ④ 保存に向けての課題と対応

保存計画の推進は、順調には進まなかった。その理由としては、1992年2月に公表された砂防計画では、大野木場小学校は砂防事業のダム建設用地として国が買い上げることとなり、さらに、小学校の敷地は水無川2号砂防ダムの右岸側の袖部に当たっていたため、通常であれば被災校舎は取り壊され撤去されるはずであった。また、防災用の事業用地として公共買収された砂防指定地内においては、砂防法に基づき土砂の流出を助長する一定の行為が禁止もしくは制限されていたのである。

このような状況の中、用地買収が進み地権者となった建設省雲仙復興工事事務所で、砂防指定地の利活用のあり方に関する論議が行われた。雲仙普賢岳における470haにも及ぶ広大な砂防指定地は、一部に雲仙天草国立公園に指定される自然環境を有する地域を含んでいた。また、地域住民の生活の場にも近接することから、土石流の発生が減少した平穏時においては、地域住民や自治体から地域の振興に役立つ砂防指定地の利活用の要望が予想されたのである。砂防指定地の利活用は、一般的には砂防施設の整備終了後に施設が整備されていない場所を活用して行われるが、雲仙普賢岳では防災施設がまだ十分に整備されていない時期から利活用の検討が始められたことが特徴的であった。

1995年11月、砂防指定地の利活用の課題を整理するために、建設省雲仙復興工事事務所によって、

雲仙普賢岳砂防指定地利活用方策検討委員会が設置された。委員会で検討された結果、砂防指定地の本来の機能や効果を損なわないようにし、且つ万一の場合の安全が確保されるもの、自然環境の復元・創造と調和するもの、周辺の地域計画と整合性のとれるものなど利活用の形態を示した基本方針と整備・管理に関する大筋が決められた。さらに、砂防指定地の利活用方策として防災機能の発揮を第一義に、学習・体験の場としての機能やオープンスペースとしての複合機能を持たせることで、砂防指定地の広域的位置付けと役割が明らかにされた。

以上のように砂防指定地の利活用ガイドラインができたが、大野木場小学校被災校舎は砂防ダムの袖部にあたるため、他の利用計画とは性格が異なっていた。また、深江町から要望された「現地での保存以外は考えられない、用地は建設省に譲ることを考えると建設省で保存・管理をお願いしたい」に対して、「移転して保存する選択肢も検討したい（長崎県雲仙岳災害復興室）」、「観光資源の観点だけでなく、砂防事業の必要性という両面から考えるべき（長崎県島原振興局）」、「防災優先で安全性の確保が第一、保存が砂防事業としてどこまで位置付けられるかが問題（建設省雲仙復興工事事務所）」と各機関のスタンスも同じではなかった<sup>6)</sup>。

保存への次の転機は、砂防ダム建設地の確定であった。1996年1月の警戒区域の解除に伴い、水無川2号砂防ダムの建設予定地の詳細な測量と地質調査が実施され、校舎を現在位置で保存することが可能となった。しかし、保存の実現に向けては校舎本体の保存方策と利活用形態、周辺部の整備、事業主体、維持管理主体など詳細を詰める必要があった。そこで、砂防指定地利活用方策検討委員会内に「大野木場小学校保存問題専門部会」が設けられ、保存に向けたより詳細な検討がなされた。

保存事業は、保存校舎の整備・維持管理を深江町が担当し、国土交通省が砂防えん堤周辺の整備を行った。周辺の整備については、砂防事業の枠

内で土砂のストックヤードを整備した場所を通常の場合は駐車場として活用し、被災校舎の近くに設置した砂防施設の監視施設に展示場を設け、結果的に災害学習の拠点に活用することで保存の目的である学習・体験の場の機能を果たそうとするものであった。また、校舎の保存については、保存校舎を外から見学するようにして、当面は校舎内には立ち入らせないこととした。これは、校舎内に観光客を入ると、校舎の補修費や安全管理などについての維持管理費が大きくなるためである。そのままの状態では保存された教室には、火砕流で焼失した机などが散乱し、生徒の使っていた学用品などが灰の中に見られ、自然災害の恐ろしさについてリアリティを持って感じ取ることができる（図1）。



図1 旧大野木場小学校被災校舎の教室の様子

#### ⑤ 保存経費と遺構の活用

こうして保存工事が終了した1999年4月から、旧大野木場小学校被災校舎の一般公開が始まった。また、隣接して「大野木場砂防みらい館」が2002年9月に防災や復興情報を全国に発信する場として開設された。

さらに旧大野木場小学校の校庭にあるイチヨウの樹は、火砕流の熱風により焼かれたが、翌年の1992年には芽を吹き、見事に復活し、復興のシンボルとして保存されている。

事業費は、地方特定河川等環境整備事業（起債事業）として実施し、1997年度は調査費として7,757千円、1998年度は保存対策工事費（外壁部分）と

して43,575千円であつた。その後の維持管理費として、2010年度に保存対策工事費（外壁部分）15,945千円を一般財源で支出、その他に保存対策工事効果の追跡調査を隔年ペースで実施しており、一回当たり約200千円が一般財源から支出されている。年月が経過するにつれて修繕工事が増えていき、修繕費も増額していく見込みであるが、遺構そのものの劣化も避けられないのが現状である。

旧大野木場小学校被災校舎の見学は、要望に応じて隣接する大野木場砂防みらい館の職員が案内してくれる。また、雲仙普賢岳災害を体験した地元住民の一人がボランティアで案内を行い、訪れた人々から大変感謝されている。入館料は無料であり、年間約4万人が入場している。

### (3) 土石流被災家屋保存公園

#### ① 被災家屋の概要

土石流被災家屋保存公園となった深江町川原端地区は約50世帯ほどの集落であったが、1992年8月、土石流により甚大な被害を被った。幸い集落に住む住民は避難していたために、死傷者はなかった。1994年7月、地域住民は町議会および県議会へ堤防築造の請願書を提出した。しかし、その後も土石流が頻発して被害が拡大した地域である。

#### ② 保存に向けた経緯

深江町の復興計画では、防災まちづくりとして「人命尊重とともに重要な視点は、町民の財産を守ることであり、当面及び将来の懸案事項である土石流被害の拡大防止に努める。即ち、災害予想区域内の居住者の意向を尊重し、地元自治体としての主体性を明らかにしながら、特に水無川流域における総合的な土石流対策を推進する。」とある。

被害が拡大した水無川流域では、当初、水無川の堤防を嵩上げしてほしいとの要望がなされていたが、度重なる土石流で家屋が埋没したことにより状況が変化していった。被災した集落の将来を住民で話し合う際、県が土地を買い取るか、嵩上

げして現地で再建するかの選択を迫られた。賛否両論はあったものの、自治会組織は、現地再建でなく買い上げを望むという結論を出した。このことから、1995年6月、地権者全員の署名・捺印による土地買い上げの願書を提出するに至った。

### ③ 復興まちづくりとの関係

この地域で被災を受けた家屋を保存しようとしたきっかけは、道の駅の整備事業である。がまだ計画の重点事業の一つとして、雇用創出と被災地区の復興・振興に寄与することを目的に、深江町川原端地区に道の駅の整備が計画された。

道の駅事業構成計画においては、県で整備された雲仙岳災害記念館と共存を図れる独自の観光施設を構築することが目指された。観光施設の経営の基本要件として、「集客なくして収益なし、収益なくして事業なし」であり、集客マシンとしてのアミューズメント性を有した体験型火山学習機能に特化した集客施設が本来必要とされると分析している。しかしながら、雲仙岳災害記念館の事業ソフトの内容を検討した上で、競争力のある施設を第二期の計画で検討することとし、物販・飲食施設に集約特化した観光施設を目指すこととなった。この様な中で、自然災害の実態をリアルに体験できる「保存被災家屋」の集客力を、最大限に活用したいと考えられている。

### ④ 保存に向けての課題と対応

被災家屋保存の計画に対して、当初、被災家屋をそのまま保存することについて、地域住民から反対があった。自らが暮らしていた住宅が被災し、その思いのある住宅を人々の見世物とする事に対する反対であった。しかし、被災地を県が買い取ることについては、それが何らかの事業に供されることが必要である。そのようなことから、県や町は被災者に対し、「噴火による土石流で被災した家屋を公園施設として活用することにより、災害のすさまじさとその教訓を後世に伝承し、防災の重要性を内外に伝え今後の防災に役立てたい。」と熱心に説得を行った。住民にとっては、苦渋の決断であり、土地売却による住宅再建もあるが、後世の人や全国から支援を頂いた人たちの防災に

役立つとの事から承諾した。苦渋の決断をした住民の思いが、地域の個人や集団の思いとして、また災害の経験という断片的な集積を一つの物語として意味あるものとする事ができれば、鈴木晃志郎（2014）のいう集合的記憶につながると思われる。

復興まちづくりの中で、観光施設の構築による地域の雇用創出として出発した道の駅整備事業が、副産物として土石流被害をリアルに体験できる災害遺構を生み出したことになる。

### ⑤ 保存経費と遺構の活用

道の駅整備事業と並行して土石流被災家屋保存公園整備事業が実施され、1999年4月、道の駅「みずなし本陣ふかえ」内にオープンした。

事業の概要は、総事業費479,000千円、面積6,187㎡、土石流被災家屋11棟を保存（うち1棟は移築）している。特に保存が必要な3棟については、ドーム型テントに半永久的に保存してある（図2）。



図2 土石流被災家屋保存のドーム

隣接する道の駅には災害遺構の見学者が立ち寄り、地元の食材を使ったレストランでの飲食や土産品を購入することにより地域の活性化にも寄与している。管理・修繕費については、2010年度は1,972千円、2012年度は3,897千円が計上され、その額が2年で2倍程度に増額している。これは被災家屋が風化していくにつれて、被災当時の状況に留めるために必要な修繕内容が増えてきているからだと考えられる。災害遺構への定期的な修繕が実



施されているものの、劣化は避けられない状況である。

入場料は無料であり、年間約42万人が入場しており、要望に応じて道の駅の職員が案内をしている。

#### (4) 上木場災害遺構の保存

##### ① 上木場の概要

上木場災害遺構は、1991年6月3日の火砕流で焼失し、多くの消防団が犠牲となった島原市北上木場の農業研修所の跡地やその周辺を保存・整備したものである。島原市北上木場の農業研修所では、消防団員12人が被災するとともに、建物や消防自動車などが焼失したが、その後警戒区域となり手つかずのまま草に覆われた状態となった。

##### ② 保存に向けた経緯

1996年、噴火の終息を受けて、長崎県においては、島原半島を「前よりもっとすてきなまちに、前よりもっと豊かなまちに」するために、「がまだす計画」の策定を推進する中、安中地区町内会連絡協議会は、これまでの検討成果を取りまとめ、地元の各関係者との調整を図った上で、「安中・夢計画」を提案した。

この提案は、災害危険が残る中、国や県・市により、砂防事業をはじめとする防災事業や嵩上事業が日々着実に進んでいることに感謝するとともに、行政主導の計画や復興事業が着実に進められている中で、ただこれを傍観しているだけではなく、現実に安中に住んで、そこで元気に暮らしていくためにも、子や孫、子々孫々にすばらしい故郷を残すことが、最大の使命との考えからであった。

故郷・安中をどのようなまちに復興していくべきなのか。この命題の答えを見いだすため、何度も集い、研究や討議を重ね、おぼろげながら見えてきた安中復興の未来図の提案が、「がまだす計画」に反映され、実現するようにとの願いからである。この計画の作成には、大野木場と同じコンサルト会社や地元大学の専門家による支援があった。

##### ③ 復興まちづくりとの関係

この提案の中には、「火山・防災学習施設計画は、水無川上流域から仁田峠に至る地域を対象として、火山展望と防災学習のための観光施設を適正配置し、これらを有機的にネットワーク化するものとする。」との項目がある。そして、「上木場地区（眉山の裾）を火山学習拠点と位置づけ、慰霊碑公園を中心に、火山博物館、火山観測機関などを整備する。火山展望や学習のための最大の観光拠点は、普賢岳の眺望に最も優れ、臨場感あふれる上木場地区（眉山の裾）以外には考えられない。よって、身をもって故郷を守ってくれた消防団員のための慰霊碑公園を中心に、火山博物館、火山観測機関をはじめとする火山学習関連の施設を一体的に整備するものである。」としている。

地元住民から島原市に対し恒久的な遺構保存の要望がなされ、こうした要望を受け、国土交通省雲仙復興工事事務所で地元住民参加による3回のワークショップにより意見・要望を取りまとめ、2001年5月28日に農業研修所跡地遺構保存の整備基本方針が策定された。整備基本方針における農業研修所の保存にあたっては、「伝承」・「郷愁」・「学習」の3つのテーマを設け、被災によって失われたふるさとを後世に伝えることができる場であり、災害の脅威と間近に見える砂防ダムなどの防災について学習できる場を目指すとされた。更に、火砕流や土石流により被災した上木場地区に残る唯一の面影である「農業研修所跡地」の遺構保存などを通じて、噴火災害の脅威とふるさとの情景を後世に伝承するものである。ふるさとの情景としては、農業研修所跡地周辺や定点に通じていた道沿いの石垣、清水川跡や上木場の特色ある樹木などを保全するものである。火山・防災学習としては、火砕流や土石流で被災した上木場地区一帯や間近に見える砂防ダムを通じて、災害の脅威や防災の場所とするものである<sup>7)</sup>。整備費用は島原市義援金基金からの助成により、整備時期は上流の砂防ダム群の進捗などに伴う安全性の向上、および警戒避難体制の確立を踏まえて進めることとなった。



## ④ 保存に向けての課題と対応

北上木場農業研修所跡地などの保存及び公園化に向けては、遺族や地域から理解を得ることが必要であった。このために行われたのが、いのりの日の精霊船行事であった。島原地方では、初盆の8月15日、死者の霊を送る精霊船流しの行事がある。しかし、1991年の8月は災害の真ただ中にあり、この年の精霊船流しが中止された経緯があった。大火砕流による惨事から9年目の2000年6月3日に、祈りの日の精霊船行事が行われた。消防車を先頭に、爆竹を鳴らしながら練り歩く精霊船を、多くの住民が手を合わせて見送った。最終地点である安徳の消防団慰霊碑の前には、なんと500名を超える人々が、広場を埋めていた。亡くなった消防団員への慰霊と、災害への支援へ感謝の気持ちを表そうという思いは、予想以上の成果を上げた。改めて地区住民が一体となったときの力強さを感じるとともに、北上木場農業研修所跡地の公園化への第一歩となった。

次の問題となったのが、保存に関する経費であった。経費については、住民などからの寄付金と島原市の義援金基金からの助成により保存工事が可能となった。保存後の管理については、当面は保存会で行うこととし、将来的には地元消防団などに移管することを想定した。

## ⑤ 保存経費と遺構の活用

保存整備事業を推進するため、2002年9月22日、上木場災害遺構保存会が結成された。メンバーは、安中地区町内会連絡協議会、消防団、元上木場住民、遺族などで構成され、10月11日には島原市に半鐘の保存など5項目の要望を提出した。11月8日に作業が開始され、2003年11月17日に完成した。

なお総事業費は約14,000千円で、島原市義援金基金より13,000千円の助成を頂き、残りは寄付金などである。個々の保存整備事業の費用は、消防自動車保存家屋工事費約3,830千円、消防自動車防錆処理工事費約2,310千円、北上木場農業研修所敷地整備費約3,400千円、北上木場農業研修所説明板整備費約510千円、柿の木保護工事費約420千円、釣鐘堂工事費約2,660千円となっている<sup>5)</sup>。腐食を

少しでも防ぐために行われている消防自動車防錆処理など維持管理に必要な費用は、関係者や住民による寄付金により賄われている。

雲仙岳災害慰霊碑は集団移転の場所である仁田団地に建立されているものの、毎年6月3日の火砕流発生の時刻になると、遺族および関係者は北上木場農業研修所跡に集まり黙とうをささげている。このようなことから、北上木場農業研修所跡は慰霊の場としての役割も果たしているといえる。

## (5) 雲仙普賢岳における評価と課題

雲仙普賢岳における災害遺構の保存に関してどのような特徴があり、またどのような課題が残されたのであろうか。

① 遺構保存のきっかけはどのようなものであったか

旧大野木場小学校被災校舎を遺構保存するきっかけは、復興に関する意向調査であった。このような住民意向調査をなぜ地域住民が実施したのであろうか。

これには、1991年11月に島原市の上木場地区で実施された「復興に関する住民意向調査」が大きく影響を与えていると思われる。この意向調査は、上木場復興実行委員会の依頼により防災都市計画研究所が行ったものであった。この調査は、上木場地区の住民の現況や被災状況、さらに復興や生活再建に関する意向を把握することによって、上木場復興実行委員会としての復興や生活再建に関する統一見解を取りまとめるために行われたものである。

この調査を行った防災都市計画研究所であるが、災害直後から島原市や深江町に頻繁に通い、地元大学の専門家と一緒にあって、被災住民の生活再建の相談をボランティアで行っていたコンサルタントである。当初、住民の間でも無料で相談を行う事で、何かあるのではないかと懐疑的な見方もあった。当時多くの災害ボランティアが被災地に押し掛け、中には問題を起すグループもあったからである。しかし、頻繁に住民の相談に

対応する中で、信頼関係が醸成された。復興に関する住民意向調査についても、全くのボランティアで実施されたものである。住民にとって、復興に対する意向調査など、ノウハウもなく実行不可能である。ここで活躍したのが、ボランティアとしてのコンサルタントの専門家であった。大野木場の住民意向調査もこのグループによって実施されたものである。

次に、土石流被災家屋保存公園についてである。土石流により被害を受け、最初はボランティアなどの協力で土砂出し作業を行っていたが、その後度重なる土石流により家屋は埋没した。住宅再建の為に、現地を嵩上げし再建するか、県が土地を買い取り別の場所で再建するかの選択を迫られ、買い上げを望むとの結論に達した。この結論により、川原端地区地権者全員の署名、捺印による要望書が出された。その地域を活用し、道の駅の整備事業が推進され、道の駅の予定地から外れた部分を被災家屋保存公園としたのである。このことからすると、遺構保存は県の提案ということになる。

北上木場については、安中地区町内会連絡協議会が提案した「安中・夢計画」であった。しかしその計画の根底にあるものは、一緒に地域の災害対応に当たりながら、犠牲となった消防団員を悼む思いから、生き残ったものとして、災害を伝承するとともに、慰霊の場所にしたいという当時の町内会長や消防団員の強い思いがある。

上記3事例の遺構保存のきっかけは、いずれも住民の要望に起因していることを共通の特徴としている。

② 復興まちづくりの中でどのように推進されたか

大野木場自治会において実施された復興に関する意向調査は、深江町復興計画に反映されたが、なぜ住民意向調査がスムーズに反映されたのだろうか。それは、被災住民の生活再建の相談をボランティアで行っていたコンサルタントが復興計画の作成を受託したことにより、被災地の状況を十分に把握した上で計画作づくりが進められたこ

ある。さらに、町も住民の声を聴くという前向きな姿勢を取ったことによると考える。復興計画に位置付けられたことで、町は県や建設省に要望を重ねることになった。砂防指定地の利活用は、砂防施設の整備終了後に施設が整備されていない場所を活用して行われるのが一般的である。雲仙普賢岳では砂防施設がまだ十分に整備されていない時期からなぜ利活用の検討が始められたのであろうか。

島原市や深江町および長崎県の復興計画を元に、長崎県において火山観光化推進基本構想が作成された。この構想では火山観光化の柱として、砂防施設の学習・体験の場への活用、砂防施設周辺の観光化構想が挙げられた。小学校被災校舎の保存および砂防施設の学習・体験の場としての活用は、地域の活性化にとって重要事項であったからである。しかし、砂防事業は着手されたばかりであり、火山観光化基本構想の策定には建設省が参加していなかったため、実現に向けての課題はまだ整理されていなかった。長崎県、市町村、民間団体などが参加し、火山観光化を取りまとめる中で、大野木場小学校の被災校舎の保存や活用が論議されたが、砂防用地を買収することで地権者となった建設省雲仙復興工事事務所は論議に入っていなかった。このようなことから、雲仙復興工事事務所としても砂防指定地の利活用の課題を整理する必要が出てきたため、砂防指定地利活用方策検討委員会を設置し、論議することとなった。住民と行政が一体となった議論は社会的に力を持ち、結果的に砂防施設の整備中にもかかわらず、雲仙復興工事事務所においても論議が始められることとなったのである。

③ 災害遺構の保存に係る課題と教訓

まず、復興計画を作成する場合には、地域住民、市町村および関係行政機関との合意形成を行っておくことが不可欠である。計画案が途中で立ち消えになり、関係機関の協力が得られない恐れもある。旧大野木場小学校被災校舎の現地保存が遅れたのも、復興計画の策定プロセスの合意形成が不十分であったと思われる。復興計画の策定の時点

では砂防ダムなどの位置が不明で保存のための調査や調整が難しかった側面はあるが、砂防計画が確定した後は早急に対応すべきであった。

次に、砂防事業を実施している建設省雲仙復興工事事務所は、砂防施設を建設するために設置されており、砂防指定地の面的な整備や公園事業、施設の管理などの役割や機能を有していない。したがって、砂防指定地内で土地や空間の利活用や有効利用のための事業主体や維持管理主体にならない。このようなことから、今回の小学校の保存事業などについては、他の事業制度の活用が必要である。今回の雲仙普賢岳のように市街地に隣接した地域においては、制度面の論議が必要である。

さらに、旧大野木小学校被災校舎は、火山災害による火砕流で被災した建物としては、わが国で初めての事例であり、世界でも事例がないといわれている。このように貴重な価値を持っていても文化財には指定できない。文化財として認められれば、保存の目的も明確になる。年月が経過していなくても、後世に対して価値があると認められれば、文化財として登録できるようなシステムも必要である。

そして、地域の再生のためには、国や県の支援に頼るだけでなく、被災市町村の自主的な対応が必要である。このためには、市町村が独自に活用できる財源措置が必要である。

#### 4. 東日本大震災における災害遺構の保存

##### (1) 災害の概要と災害遺構の動向

2011年3月11日午後2時46分、マグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が三陸沖で発生した。最大震度7の強い揺れと国内観測史上最大の津波を伴い、東北・関東地方を中心とする広い範囲に甚大な被害をもたらした。

東日本大震災から3年が経過しようとする頃、「災害の風化」が言われるようになった。それに触発されるように「災害の伝承」という言葉が盛んに使われるようになり、その象徴として「災害遺構」の問題が脚光を浴びるようになった<sup>8)</sup>。

##### (2) 第18共徳丸の撤去の経緯

第18共徳丸は全長60メートル、総トン数330トンで、東日本大震災の津波によって、港から750メートル離れた市街地まで運ばれた。ガレキや他の漁船が取り除かれ、周囲が更地になったが、大きすぎて移動できなかった第18共徳丸だけが残っていた。

気仙沼市は震災遺構として共徳丸の保存を目指してきたが、船主は「反対する地元住民が多い」などとして、解体の意向を市に伝えていた。市は「保存してほしいという思いに変わりはない」との立場で、2013年7月に市内の全世帯を対象として船を残すことへの賛否を尋ねるアンケートを実施した。アンケートには、「この設間は本来、震災遺構の保存意義や保存に向けた費用に対する考え方、今後の進め方など市の考えを丁寧に説明した上で設けるべきものと考えます。しかしながら、この度は、同船の船主が解体を表明し準備を進めており時間の余裕がない現状に鑑み、急遽この設間をアンケートに盛り込み、結果次第で船主の翻意を促す可能性を求めたものです。」とされている。このアンケートの対象者は、東日本大震災時に気仙沼市に居住していた16歳以上の男女で、14,083通の回答があった。その結果、保存が望ましい 2,279 (16.2%)、船体の一部や代替物で保存 2,182 (15.5%)、保存の必要はない 9,622 (68.3%)であった。気仙沼市では、震災の記憶を伝えるモニュメント「震災遺構」として保存を目指していたが、気仙沼市が行った市民アンケートで、約7割が保存は必要ないと回答したことから、気仙沼市は保存を断念した。

##### (3) 復興庁の支援

気仙沼の第18共徳丸の撤去など災害遺構と予定される被災物が次々に撤去されていたことから、復興庁は2013年11月15日、震災遺構の保存に関する支援について次のような発表を行った<sup>9)</sup>。以下の通りである。

趣旨としては、「震災遺構は、東日本大震災の津波による惨禍を語り継ぎ、自然災害に対する危



機意識や防災意識を醸成する上で一定の意義があるほか、今後のまちづくりに活かしたいとの要望も強い。復興庁においては、震災遺構の保存に向けた調査に対し復興交付金などにより支援をしてきたところである。これまで、市町村においては、インフラ復旧や住宅の供給などを優先的に対処してきたところであるが、復興は新たなステージに移行してきており、一部では震災遺構についての議論が進んできている。こうしたことから、以下の通り、津波による震災遺構の保存に向けた支援の方針を示す。」としている。

対応方針としては、「震災遺構の所在する市町村において、課題を整理の上、復興まちづくりとの関連性、維持管理費を含めた適切な費用負担のあり方、住民・関係者間の合意が確認されるものに対して、復興交付金を活用して以下の通り支援する。

- (a) 各市町村につき、1箇所までを対象とする。
- (b) 保存のために必要な初期費用を対象とする（目安として、当該対象物の撤去に要する費用と比べ過大とならない程度を限度とする）。
- (c) 維持管理費については、対象としない。
- (d) なお、住民意向を集約し、震災遺構として保存するかどうか判断するまでに時間を要する場合、その間必要となる応急的な修理等に係る費用や結果的に保存しないこととした場合の撤去費用については、復興交付金で対応する。」となっている。

遅きに失した感はあるものの、震災遺構の保存に向けた支援として、新たな制度の創設は評価できる。特に、震災遺構として保存するかどうか判断するまでに時間を要する場合、その間必要となる応急的な修理等に係る費用や結果的に保存しないこととした場合の撤去費用についても復興交付金で対応するとしたことは大いに評価できる。

被災した多くの地域においても、震災の遺構の保存が検討されていたが、早く撤去してほしいと願っている一方で、被災者の中にはこの震災の教訓を後世に伝えるためには遺構を保存すべきだとの声もあり、住民の意見は二分されている。地元

自治体もこのような状況の中で、明確な方針が出せないでいるところもあった。このような中、震災で被災した建物や漂流物などの解体・撤去の公費解体の期限が2013年度末となっており、遺構保存の論議が決着しないままに、次々に災害遺構が消えてしまっていたからである。このことにより、住民の遺構保存に対し十分な論議を行う時間が確保されたことになる。

しかし、各市町村につき、1箇所までを対象としている。震災遺構に関しては、各自治体により保存を望む遺構の規模も違うだろうし、民間においての取組みもあると思われるが、それには対応できない。また、保存経費についても大きさまであると考えられる。対象を1箇所としたことについては疑問があり、まちづくりとの関連性や地域性、震災遺構の果たす役割などを十分考慮して、柔軟な対応が必要であると考ええる。

#### (4) たろう観光ホテルの保存

##### ①たろう観光ホテルの概要

たろう観光ホテルは、震災以前は、観光ホテルとして営業をしていたが、東日本大震災大津波により、6階建てのうち4階までが浸水し、1階から3階は壊滅的な被害を受けた。

##### ②保存に向けた推移

宮古市では、震災による津波の直撃を受けそのままの姿を現地に留めている「たろう観光ホテル」を津波の恐ろしさを後世に伝えるものとして保存する意義が高いと考えたが、市の独自の事業としては費用が掛かりすぎることがあった。そこで宮古市は、復興交付金での国に支援を要請してきたが、意義は認めるものの時期的な問題や様々な観点で、4回申請したが認めてもらえないという経緯があった。しかし、5回目にして始めて保存の費用が認められ、震災遺構の保存を国が支援する初めてのケースとなった。

震災遺構の保存については、地元住民の合意が確認されるものに対して、保存に必要な初期費用を国が支援するとしており、政府は、これらの要件を満たしたとして、たろう観光ホテルの保存に



図3 たろう観光ホテル

必要な工事費2億1,000万円を負担することを決めた。維持管理費用は、宮古市が寄付金などで賄う方針である。

地元住民の合意が容易に確認された理由としては、「この観光ホテルでは犠牲者が一人も出なかったこと」、「ホテルの保全が復興街づくりの障害にならないこと」など、いくつかの条件が重なった結果であると考えられる。

### ③復興計画における災害遺構

宮古市においては、2011年6月に策定した宮古市震災復興基本方針において、「市民生活の安定と再建」「安全で快適な生活環境の実現」を復興に向けた基本的な考え方と位置づけた。2011年11月に策定された宮古市東日本大震災復興計画においてはこの考え方に基づき、「住まいと暮らしの再建」「産業・経済振興」「安全な地域づくり」の3つを復興の柱に据えている。安全な地域づくりの実現に向けての取組みとして、「多くの市民の生命と財産を奪った震災と津波の恐ろしさを後世に伝え、震災の記憶を風化させないための取り組みを推進します。」とある。復興計画全体を先導し、全ての市民が「復興を実感」できるように、優先的に実施する重点プロジェクトとして、災害記憶の伝承プロジェクトが掲げられているが、震災遺構については触れられていない。

### ④活用と課題

たろう観光ホテルは震災遺構に実際に立ち入ることができる被災地の中でも珍しい場所である。

保存に向けて鉄骨の塗装や耐震工事を施し、震災時の建物内のガレキは撤去し、外壁も損傷部分は取り除かれ、建物自体に残る震災の痕跡は少なくなっている。しかし、建物6階では、ここで見ることが出来ない、観光ホテルの経営者が撮影した津波の映像を、撮影した同じ場所で見ることができる。この部屋で映像を見ることにより、津波の怖さが実感でき、「学ぶ防災」の語り部ガイドさんから当時の話を聞くことにより、津波災害の実際と逃げることの大切さを学べる（図3）。

学ぶ防災のガイド利用者は活動初年度の2012年度が1万8,928人、2013年度はピークの3万1,392人に達した。2014年度は2万8,067人、2015年度は1万9,608人に減少したが、2016年度は2万1,060人に増えている。利用料金は、宮古市観光文化協会から宮古市に寄付され、津波遺構保存基金として看板の設置やホテルの整備に使用されている。

### (5) 南三陸町防災庁舎の保存

#### ①南三陸町防災庁舎の概要

東日本大震災の発生時、南三陸町は津波が6mという予想だった。震度7の地震にも耐える防災拠点として建てられた鉄骨3階建ての防災対策庁舎2階の危機管理課に町災害対策本部が置かれた。同課の女性職員は無線で避難を呼びかけ続けた。しかし、15時25分ごろ、本庁舎に津波が襲い、3階建ての建物を、高さ15.5mの津波はやすやすと乗り越え、屋上に避難した町職員ら計43人が犠牲となった。アンテナによじ登るなどして生存できたのは、町長ら10人のみで、最後まで避難を呼びかけていた女性職員も帰らぬ人となった。震災後、骨組みだけとなった町防災対策庁舎は、モニュメント的な存在になり、多くの観光客が訪れ震災遺構の役割を果たしている（図4）。

#### ②保存に関する論議の推移

庁舎近くの建物が次々と撤去される中、庁舎は撤去されず、町内外から保存を求める強い声もあり、当初町長は保存方向を示していた。

しかし、2013年9月26日の記者会見で撤去の方針を表明した。その理由は、遺族から当時を思い



図4 南三陸町防災庁舎

出してつらいとの声や復興事業への支障と維持管理の財政負担も考慮したものであった。町防災対策庁舎は悲しみの象徴でもあり、庁舎の保存か解体かをめぐって、地元の声は分かれた。町と町議会にはこの庁舎をめぐって、遺族から「早期解体」「解体の一時延期」の2つの陳情が出ていた。また、語り部ガイドら町民有志が「保存」の陳情を出していた。町議会は遺族感情を配慮して「早期解体」の陳情を採択した。

町の解体方針の中、復興庁は2013年11月、震災遺構の保存に関する支援策を表明した。これによっても、町の方針決定は変わらなかったが、宮城県が保存に向けて動き出した。12月、震災遺構としての客観的な評価を知るため有識者会議が設置され、第1回の会議で震災遺構の対象となる県内14施設の一つとなった。約1年間の議論を経て南三陸防災対策庁舎についても震災遺構としての価値などについて検討および評価が行われた。その中で「県内の震災遺構候補の中でも特段に高い価値がある」と評価され、併せて「拙速に結論を出すのではなく、時間をかけて考えることも検討すべき」「町のみに対応を委ねることは負担が大きいため、県などの第三者が関与することも検討すべき」との意見が特に付け加えられた。遺族の反対と保存する意義という板挟みの中で、県が参考にしたのは、20年以上も議論を続け、その結果として保存の道を選んだ原爆ドームの経過だった。

これを受けて、宮城県知事は2015年1月、震災から20年間（2031年3月まで）は県有化して保存し、その後に最終決定するよう町に提案した。これを受けて、南三陸町は、南三陸町防災対策庁舎の「県有化」に係る意見募集（パブリックコメント）を行い、意見を提出した町民のおよそ6割が県有化に賛成だったことと、町議会でも県有化すべきだという結論が出たことなどを踏まえ、最終的に提案を受け入れることになった。

### ③復興計画における災害遺構

2011年12月に策定された南三陸町震災復興計画では、「『自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち』への創造的復興」を復興の基本理念としている。復興目標は、(a) 安心して暮らし続けられるまちづくり、(b) 自然と共生するまちづくり、(c) なりわいと賑わいのまちづくりとしている。

また、新しいまちづくりを進めるにあたり、復興を先導し、他の取り組みなどへの波及効果が期待される5つのプロジェクトをシンボルプロジェクトとし、津波の教訓伝承プロジェクトが含まれている。震災による犠牲者を慰霊するとともに、二度と悲劇を繰り返さないために、津波の記憶や教訓を風化させず、後世に伝承するために、主な事業として、「震災復興祈念公園」やメモリアルを整備の項目がある。内容は「津波に対して安全なまちづくりの象徴として、津波の浸水域などに、祈念公園を整備するとともに、慰霊碑の建立や津波の痕跡の保存、到達点を示す石柱の設置などのメモリアルを整備します。」となっている。

現在、震災復興祈念公園整備計画が策定中であり、実施設計の方針の中では、景観イメージ図には、震災遺構残置時および震災遺構撤去時の双方が描かれている。

### ④今後の課題

有識者会議の「拙速に結論を出すのではなく、時間をかけて考えることも検討すべき」との意見により、宮城県と南三陸町の協議により20年間県有化をしたことは大いに評価すべきことだと考える。



しかし、解体を望む遺族会からは、「これまで町長は解体を要望してきた遺族に対して、きちんとした説明をしてこなかった。それにも関わらず、県有化の方針を受け入れてしまったことを残念に思っています。2031年には私たちも町長も亡くなっているかもしれない、問題を先送りにするものです。」との意見もあると聞く。このようなことから考えると、町内を2分する対立になっていた防災庁舎の行く末を、将来の世代に結論を委ねた形になっているが、そうではなく、津波を体験した人たちが自ら保存するかしないかの論議とともに、その保存方法や維持管理も問題もきっちりと論議する必要がある。

県有化した防災対策庁舎の補修工事により、最近、災害遺構の保存をどのようにするかの論議が起きている。ペンキが塗りなおされて真新しい構造物のように仕上がり、くすんだ風合いが消えたため、新築工事中の建物に見えるとの意見もある。宮城県石巻市大川小学校の旧校舎については、手を加えずにありのままの姿を残すことを基本方針と決めている。有珠山におけるエコミュージアム構想においても、2000年の有珠山の噴火によって生じた災害の現場と変貌を遂げた自然景観はそのまま手を加えずに残し、訪れた人々に自然の仕組みを実物で学習してもらい、防災教育につなげ次世代に継承する取り組みが行われている<sup>10)</sup>。

## (6) 大槌町役場庁舎の保存

### ①大槌町役場庁舎の概要

東日本大震災による津波は、海岸から直線距離にして約300メートルの場所にある旧大槌町役場庁舎2階天井まで達し、地震発生直後から庁舎前で災害対策本部を設置し業務に当たっていた町長をはじめ幹部職員ら40人が犠牲になった。コンクリート建造物は激しく損傷しており津波の痕跡を生々しくとどめている（図5）。庁舎前には献花台が設けられ、町内外から訪れ手を合わせる人が絶えない。立地する場所は居住が適当でないとして「防災集団移転促進事業区域」に設定され、公園整備などが計画されている。

### ②保存に関する論議の推移

旧庁舎の保存を求める運動は2011年の秋に始まった。大槌を訪れていた復興ボランティアの一人が中心となって「大槌被災現場永久保存実行委員会」を組織し請願署名運動を町内外で展開した。「津波の怖さを一目瞭然で後世に伝え、子孫の命を守る」ため、旧庁舎だけでなく、周辺の損壊車両や散乱物も現状のまま永久保存するよう求める署名を約半年を掛けて約4,500人集めた。

しかし、2012年6月、同請願を審査した町議会の総務常任委員会では「遺族の思いや建物の維持管理、今後の復興に向けたまちづくりなどを総合的に判断した結果」として不採択にすべきと報告し、町議会の本会議でも賛成少数により不採択とした。翌月にも同様の請願が出されたが、町議会は12月の定例会で再び不採択にした。

請願不採択で解体への流れが強まったかに見えるが、町長は10月、「幅広い見地から検討するため」として大学の教官のほか、町議会の正副議長、職員遺族2人、大槌高校生2人、職員組合書記次長を委員とする「旧役場庁舎検討委員会」を立ち上げ、職員遺族40人を対象にしたアンケート調査を行った。11月10日の検討委員会の初会合で示されたアンケート結果によると、回答37人のうち、「解体すべき」18人（49%）、「保存すべき」14人（38%）、「どちらともいえない」5人（13%）であり、「解体」が支配的意見ではなく、職員遺族はさまざまな思いを抱いていることが明らかになった。また、解



図5 大槌町役場庁舎

体を望む理由で最も多かったのが「旧役場庁舎を見ると親族を思い出し精神的に辛くなる」(16人)。一方、保存を望む理由では「災害の記憶を風化させないため」(13人)が最多で、保存方法では「全部分の保存」が9人で、町長が方針表明した一部保存方式は1人とどまっていた。

検討委員会は、町民から公募した意見も反映させながら計3回開かれたが、保存・解体をめぐる議論はほぼ平行線となり、2013年3月15日提出された報告書には保存か解体かの結論を示さず、犠牲者鎮魂の場の設定、後世への伝承・防災教育の必要性、歴史を踏まえた旧庁舎周辺の公園整備を提言するにとどまった。

学識経験者や職員遺族による検討委員会の報告書を受け、4月25日、大槌町は一部保存に向け取り組むことを決定し発表した<sup>11)</sup>。

しかし2015年8月、旧庁舎の解体を公約にした町長が現町長を破り当選した。当選した新町長はその年の10月、「年度内に解体」の方針を打ち出した。「旧庁舎は特別な場所ではない」「保存には維持管理コストがかかる」「建物を見たくないと感じる町民への対応」というのが、主な理由だった。ところが、「震災を忘れないために」といった保存派の声は根強く、町議会は「二者択一の前にすべきことがある」などの理由で町長の方針に賛同せず、議論は続くことになった。そのような中、県立大槌高校の生徒の行動は大きな波紋をもたらした。12月、同校で復興後のまちづくりを考える有志グループ「復興研究会」が、旧庁舎を遺構にするかどうかは時間をかけて考えるべきで、壊してしまったら元に戻せないとして、拙速に結論を出さないよう求める要望書を町長に出した。また、町議会も同様の意見書を出したことから、町内に決定的な対立を生みかねないと判断した町長は、議論の先送りを決めた。

その後、町議会の東日本大震災復興まちづくり特別委員会が設置され、町民との懇談会や専門家の意見を聞く会合などを開いて、旧庁舎の今後の在り方を議論してきた。「観光気分で訪れる人もいる」という率直な声も聞かれ、4月の町議会主

催の意見交換会では解体賛成が上回ったが、反対意見も根強く、賛否は拮抗し、結論は見送られた。

2016年12月26日、町議会から町長に出された意見書では、町民や議会の総意として、津波による犠牲者を二度と出さない防災教育、町民が心の豊かさを感じることができる復興まちづくり、震災前の日常を取り戻せるよう生活再建の三点の推進を挙げている。さらに、この三点を踏まえ、旧庁舎の保存、解体の結論を導き出すよう町に求めている(毎日新聞2016年12月27日付け地方版)。

2016年3月、大槌町東日本大震災津波検証会議を設置し、2017年7月には震災対応への反省と災害対応能力の向上を目的に検証結果が報告された。しかし大槌町では、まだ保存と解体の見解は示されていない。

この経緯で特徴的なことは、最初に保存を提案したのは住民ではなく、外部からきたボランティアであったことである。署名活動を基にした請願については議会で不採択とされ解体の流れが強まったところで、大学や町議会などからなる「旧役場調査検討委員会」が設置されたが、保存か解体かの結論は示せなかった。そこで、大槌町は折衷案的な一部保存を打ち出した。ところが、町長選挙という政治的な問題となり、新町長のもと解体が打ち出される。しかし、高校生の拙速に結論を出さないようにとの要望や、町議会による住民との懇談会の結果を待つことで、論議を先送りした。さらに、町議会の意見書も、結局は町に保存か解体の結論を導き出すように求めるものであった。議会内でも意見が二分していることが窺える。

### ③ 興計画における災害遺構

2011年12月に策定された大槌町東日本大震災津波復興計画では、まちの将来像として、海の見えるつい散歩したくなるこだわりのある「美しいまち」を掲げ、その将来像の実現に向けたビジョンとして、(a)安全で安心して暮らせるまち、(b)地域で町民が寄り添い、支え合うコンパクトなまち、(c)多様な交流と連携で産業が興る活力あるまち、(d)豊かな自然環境や景観形成に配慮した美しいまち、(e)地域に対する誇りや愛着

を大切にすまちとなっている。さらに、復興まちづくりの基本施策としては、(a) 安全安心の確保、(b) 暮らしの再建、(c) 地域経済の再興、(d) 教育環境の整備が掲げられている。教育環境の整備の取り組みとしては、町民の主体的な文化スポーツ活動の促進がありその項目の一つに防災文化の継承がある。具体的には、東日本大震災津波の被害の記憶を風化させることなく、様々な体験や教訓を後世に伝えていくため、MLA連携(図書館・博物館・文書館)による記憶と記録の収集・分析・整理・保存・公開・活用を図り、また、犠牲者の追悼する記念公園を整備するとなっているが、遺構保存については何ら記載がない。その後作成された実施計画においても、災害遺構については記載がない。

## 5. 考察

本研究では、災害遺構の観光資源化に一定程度成功した雲仙普賢岳噴火災害との比較から、東日本大震災の被災地における災害遺構の問題点を探ってきたが、得られたおもな知見は以下の通りである。

災害遺構の保存には、住民の感情的対立があることが多い。そのなかで、復興まちづくりに関連した災害遺構の活用の道筋をどう描くかが重要であり、雲仙普賢岳ではそれができて、東日本大震災ではそれができなかった傾向がある。雲仙普賢岳においては、災害遺構を保存するために、住民自らが行ったアンケートなどで意見を集約し、住民同士で論議を重ねることにより、住民の感情的対立を緩和することができた。また、アンケートの集約や論議の中で、第三者的な専門家の支援があったことも、住民の対立を緩和する役目を果たしたと思われる。その結果をもとに、住民が主体となって災害遺構の保存に取り組んだ経緯がある。さらに、災害遺構の保存のあり方や災害遺構の活用の方策についても住民で論議され、その論議に基づいた住民からの要望が尊重され、復興まちづくりと関連づけられていることが特徴的である。また、復興まちづくりを盛り込んだ復興計画

の作成に住民の意思が反映された要因には、行政と住民の橋渡し役となる多くの専門家の支援が大きく影響していることが挙げられる。

①それぞれの被災地で、主体的になって災害遺構の保存を呼びかけたのは誰であったのか

雲仙普賢岳の被災地における大野木場小学校においては、住民組織である大野木場復興委員会である。地域住民が実施した復興に関する意向調査と委員会の会合を重ね、遺構保存に向けた合意形成がなされた。この時期は、警戒区域に指定され、家屋の焼失など被災を受けた住民も被災を受けていない住民も自宅への立ち入りが規制され、仮設住宅などに避難している中でのアンケート調査や会合である。困難が伴ったが、先に述べたコンサルタント会社の社員などの支援により行われた。また、土石流被災家屋保存公園については、被災地を買い上げることとなった長崎県が主導的に動いたことになる。ただし、被災土地の現場での再建か、県による買い上げかなどの問題を検討するため、地元住民による話し合いが継続的に持たれており、県からの被災遺構の提案にしてもすぐに協議ができる状態であった。さらに、北上木場の災害遺構の保存では、安中地区町内会連絡協議会が提案した「安中・夢計画」であり、地域住民が協議し、住民の合意が得られたものであった。

一方、東日本大震災の被災地においてはどうか。気仙沼の第18共徳丸は気仙沼市が震災遺構として保存を目指した。しかし、船主との意見の相違から、住民アンケートを実施したが保存の必要がないとの意見が多く、保存を断念している。また、宮古市のたろう観光ホテルは、宮古市が保存を目指した。市の単独事業では費用が掛かりすぎると懸念されていたが、復興交付金の活用が可能となったため実現したものである。次に、南三陸防災庁舎であるが、町内外から保存を求める声があり町長は保存の方向を示したものの、その後、解体方針が決められたものである。しかし、宮城県が保存に乗り出し、主体的に動いている。地元での保存・撤去の結論が出ないまま、20年間県有化し、その後最終的な決定をすることとなってい



る。さらに、大槌町で始まった災害遺構の保存活動については地域住民ではなく、外部の災害ボランティアから始まっており、署名活動も地元よりも外部の人が多い現状であった。

このように、雲仙普賢岳における災害遺構の保存は住民の提案により、住民が主体となって行われているが、これに対して、東日本大震災の被災地における災害遺構の保存については、行政主導が特徴である。

なぜ、行政主導のトップダウン方式なのであるうか。被災者にとっては、住宅再建や生活再建が最優先の課題である。そのような時間と費用があれば、復旧・復興に回したいのが本音であり、災害遺構の保存まで手が回らないのが現実であると思われる。また、行政の進める復興と地域住民のイメージする復興のスピードには大きなギャップがあり、地域住民がついて行けない状況であると思われる。さらに、地域住民は、広範囲な地域に散らばって仮設住宅や復興住宅などに入居しており、地域の災害遺構などについて住民が主体となって論議する機会が少なく、なかなか合意形成に至らないのではないと思われる。

雲仙普賢岳の場合は、被災後も従来の地域コミュニティが維持されており、従来の町内会などが遺構保存に大きな役割を果たした。また、噴火し災害が継続した5年間で、住民の合意形成に貴重な時間となっている。しかし、東日本大震災の被災地域では従来の地域コミュニティが十分に機能する状態にないのではないと思われる。同じ事業でも、住民が主体となり進めると行政が主体となり進めるのでは、住民に説明し同意を得る場合に住民の応じ方に大きな差が出てくる。これは、雲仙普賢岳の噴火災害における安中三角地帯の嵩上げによる住民団体の役割で実証されている<sup>8)</sup>。

さらに、災害遺構の保存が、復興庁の復興交付金を活用しての取り組みであることも要因であり、トップダウン形式の従来の行政手法である。復興交付金があるからどこか災害遺構を保存しようという考えである。復興交付金を活用するため

には、課題を整理の上、復興まちづくりとの関連性、維持管理費を含めた適切な費用負担のあり方、住民・関係者間の合意を確認する必要がある。そのために、行政が住民を説得することになっていると思われる。

②復興まちづくりの中でどのように推進されたか

島原市や深江町の復興計画においての復興の基本方針は、「生活再建」「防災都市づくり」「地域の活性化」の三本柱であった。深江町において、復興に関する意向調査が、復興計画に反映されたのは、被災住民の生活再建の相談をボランティアで行っていたコンサルタントが復興計画の作成を受託したことにより、被災地の状況を十分に把握し、また地元大学の専門家などと連携して計画づくりが進められたことがある。また、地域の活性化として、島原市や深江町および長崎県の復興計画を元に作成された火山観光化基本構想に示された火山観光化の柱として、防災施設の学習・体験の場への活用、防災施設周辺の観光化が挙げられていた。

東日本大震災の被災地においてはどうか。宮古市、南三陸町、大槌町の復興計画においても「生活再建」「安全な地域づくり」「地域経済の再興」が含まれており、雲仙普賢岳と大きな違いはないが、災害遺構については記載がない。その理由は、各自治体の復興計画は震災から半年程度の時期に策定されており、暮らしの再建が最重要であり、地域経済の再興も水産業の復興が大きなウェイトを占めている。それが、災害遺構の保存が復興計画に具体的な記載がない理由であると思われる。しかし、専門家による住民への支援があれば、別の方向があったと考える。

③専門家による住民支援

地域レベルの復興については、住民が非常に重要な役割を果たすこととなる。どのような町づくりを目指すかは、地域の人たちが決めるべきだからである。災害遺構の保存に関しても、地域の人たちがそれをどのように活用するかが大きな課題となる。しかし、住民だけでそのような計画を策

定することは困難である。行政がきめ細かく直接的に住民と対話を重ね計画を策定する方法もあるが、被災規模が大きいとそのようなことは不可能である。

そこで補完的役割を果たすのが、外部からの専門家の支援である。東日本大震災においても、多くの専門家が、ボランティアとして住民の支援活動を行っている。ここで専門家には、十分な能力が求められるが、それに加えて住民との協力・信頼関係を構築できることもまた求められる。また、他の分野の専門家との連携・協力も重要であるが、さらに単なる行政のエージェントでもなく、単なる住民意見の代弁者でもなく、行政と住民の間の、論議の橋渡し役である必要がある。雲仙普賢岳ではまさしくボランティアのコンサルタントの社員と地元大学の専門家がその役割を果たした。

東日本大震災において、このような専門家の支援がどのくらい行われているのであろうか。今後とも被災地において、住民主体によるまちづくりや災害遺構の保存など住民参加に際して、専門家による住民支援が必ず求められるはずである。

## 6. まとめ

災害遺構は、自然の脅威と災害の悲惨さを後世に教訓として伝承し、防災に役立てることが可能である。災害遺構の保存には、住民の感情、保存事業や維持管理の主体などの課題がある。これらの課題は、住民自体が主体となつて、論議を重ね

ることが有効であり、住民と行政との橋渡しに専門家の支援が必要であると考えられる。

## 【参考文献】

- 1) 3.11震災伝承研究会：震災遺構の保存に向けて, 8p, 2013.
- 2) 井出明：日本におけるダークツーリズム研究の可能性, 第16回進化経済学会論集 セッションB5-1, No.16, 6p, 2012.
- 3) 大野哲也：災害復興とツーリズム, 桐蔭論叢, 第36号, pp. 139-147, 2017.
- 4) 鈴木晃志郎：ダークツーリズムの視角からみたジオパーク ジオツーリズムの可能性, E-journal GEO, Vol.9(1), pp. 73-83, 2014.
- 5) 島原地域再生行動計画策定委員会：島原地域再生行動計画, 133p, 1997.
- 6) 高橋和雄・木村拓郎・西村寛史・藤井真：雲仙普賢岳の火砕流で被災した大野木場小学校被災校舎保存構想の策定に関する調査, 土木学会論文集, No.612, pp. 359-371, 1999.
- 7) 国土交通省九州地方整備局雲仙復興工事事務所：農業研修所跡地遺構保存整備基本方針, 7p, 2001.
- 8) 木村拓郎：東日本大震災と震災遺構, 日本災害情報学会 News Letter, 4p, 2015.
- 9) 復興庁：震災遺構の保存に対する支援について, <http://www.reconstruction.go.jp/topics/m13/11/20150121091851.html>, 2017年8月20日
- 10) 北海道新聞社：2000年有珠山噴火, 北海道新聞社, 287p, 2002.
- 11) 大槌町, 大槌町旧役場庁舎の今後のあり方に係る方針決定, <http://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/docs/2013041900039/>, 2017年8月20日

(2017年8月14日原稿提出)

(2017年12月6日受理)

# Problems of Preservation and Utilization of Remaining Structures from a Disaster for a Town Reconstruction Planning : Using Mt. Unzen Fugendake Volcanic Disaster and Great East Japan Earthquake as an Example of Reconstruction

Shinichi Sugimoto

## Abstract

After the volcanic disaster of Mt. Unzen Fugendake (1990-1995), we have been developing activities focused on activation of local society and the legacy of the disaster damages. Utilizing preserved elementary school facilities burnt by the pyroclastic flow and buried homes by the debris flow as memorials of this disaster. In order to preserve the remains of these structures in Fugendake, it was necessary to overcome certain obstacles such as business, management, and interaction with local residents to obtain agreement for the preservation schemes. These were subjects for discussion that took place by affiliated personnel. Here, we will discuss problems raised with the prevention of disaster momentous using the afore mentioned Mt. Unzen Fugendake volcanic disaster, to show how these issues can be averted with Great East Japan earthquake.

## Key words

disaster momentous, disaster legacy, Mt. Unzen Fugendake, Great East Japan earthquake